



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Osijek

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

JAVNA NABAVA U DRUŠTVU
ZRAČNA LUKA OSIJEK D.O.O.

Osijek, kolovoz 2016.

SADRŽAJ

stranica

I.	PREDMET REVIZIJE	2
II.	CILJEVI I PODRUČJE REVIZIJE	3
III.	METODE I POSTUPCI REVIZIJE	4
IV.	JAVNA NABAVA	4
V.	NALAZ	10
VI.	OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE	12



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Osijek

KLASA: 041-01/16-10/45
URBROJ: 613-16-16-6

Osijek, 9. kolovoza 2016.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
JAVNE NABAVE U DRUŠTVU ZRAČNA LUKA OSIJEK D.O.O.

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti javne nabave u društvu Zračna luka Osijek d.o.o. (dalje u tekstu: Društvo) za 2013. - 2015.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije provedeni su od 11. travnja do 9. kolovoza 2016.

I. PREDMET REVIZIJE

Predmet revizije je bila provjera provedbe postupaka javne nabave u Društvu, što je obuhvatilo proces planiranja javne nabave, provedbu postupaka javne nabave, zaključenje ugovora, praćenje provedbe ugovora, sustav kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora o nabavi roba, radova i usluga te usklađenost provođenja javne nabave sa zakonima i drugim propisima.

Društvo je osnovano na temelju odluke o preoblikovanju dioničkog društva u društvo s ograničenom odgovornošću koju je donio Hrvatski fond za privatizaciju 15. svibnja 1998. Prema odredbama članka 14. Zakona o zračnim lukama (Narodne novine 19/98), dioničko društvo preoblikuje se u društvo s ograničenom odgovornošću, a dionice koje je držao Hrvatski fond za privatizaciju prenose se u udjelima na Republiku Hrvatsku 55,0 %, Osječko-baranjsku županiju 20,0 % te Grad Osijek 25,0 %. Društveni ugovor zaključen je 19. svibnja 1998., a temeljni kapital je utvrđen u iznosu 26.208.000,00 kn s udjelima: Republika Hrvatska 14.414.400,00 kn, Osječko-baranjska županija 5.241.600,00 kn te Grad Osijek 6.552.000,00 kn. Sjedište Društva je u Klisi, Vukovarska ulica 67. Društvo je koncem 2013. imalo 43 zaposlenika, koncem 2014. imalo je 44, a koncem 2015. imalo je 48. Osnovnu djelatnost Društva čine aktivnosti u prihvatu i otpremi zrakoplova, putnika i stvari. Druge djelatnosti su najam vozila u domaćem i međunarodnom cestovnom prijevozu, ugostiteljske usluge u caffè-baru zračne luke, davanje u zakup poslovnih prostora, zapošljavanje skladišnih kapaciteta, s angažiranom radnom snagom i strojevima, davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta i drugo. Tijela Društvo su skupština, nadzorni odbor i uprava. Skupštinu čine članovi Društva i to Republika Hrvatska s 55,0 %, Osječko-baranjska županija s 20,0 % i Grad Osijek s 25,0 % glasova. Nadzorni odbor ima pet članova, od kojih je jedan član predstavnik radnika Društva. Uprava ima jednog člana - direktora kojeg imenuje i opoziva skupština. Direktor Društva je od 14. lipnja 2012. Domagoj Marinić.

U studenome 2009. Vlada Republike Hrvatske je donijela Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010. - 2012. Društvo je u kolovozu 2013. donijelo Akcijski plan za provođenje antikorupcijskih mjera u 2013. kojim se nastavlja provedba antikorupcijskih mjera za društva u većinskom državnom vlasništvu. Akcijskim planom je predviđeno afirmirati etično postupanje donošenjem i objavom na mrežnim stranicama etičkog kodeksa, imenovanjem povjerenika za etiku te objavom na mrežnim stranicama kontakt podataka o povjereniku za etiku, osigurati integritet i odgovornost u radu donošenjem odluke o radnim mjestima s visokim rizikom na korupciju te uvođenjem obveze potpisivanja izjave o etičnom i profesionalnom postupanju, osigurati integritet u postupcima javne nabave, poboljšati provedbu prava na pristup informacijama, osigurati transparentnost u radu, jačati sustav financijskog upravljanja i kontrole, jačati sustav prijavljivanja nepravilnosti te nadzirati provedbu antikorupcijskih mjera izvješćivanjem nadzornog odbora. Prioritetni ciljevi antikorupcijskog programa su objavljeni na mrežnoj stranici Društva. Odnose se na ciljeve jačanja integriteta, odgovornosti i transparentnosti u radu, stvaranje preduvjeta za sprječavanje korupcije na svim razinama i afirmaciju pristupa nulte tolerancije na korupciju.

Na mrežnoj stranici Društva su objavljeni misija, vizija, osnovne organizacijske vrijednosti, principi prema trećim stranama, kao i podaci o službeniku za informiranje, povjereniku za etiku i osobi za nepravilnosti. Misija Društva je aktivno uključivanje u hrvatske, europske i svjetske transportne i gospodarske tokove, uz kontinuirano ulaganje u infrastrukturu (prilagođavajući je potrebama rasta prometa i zahtjevima sigurnog i redovitog odvijanja prometa), implementacija novih tehnologija, a posebno školovanje i usavršavanje svih zaposlenih s ciljem postizanja stručnog i profesionalnog provođenja osnovne djelatnosti. Vizija Društva je biti međunarodna regionalna zračna luka s kontinuiranim cjelogodišnjim prometom koja podržava i promovira gospodarski rast i razvoj Istočne Hrvatske i regije u cjelini, osiguravajući visoku kvalitetu i najviše standarde u svakom segmentu usluga koje pruža. U skladu s odredbama članka 13. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14), Društvo je na mrežnim stranicama objavilo gospodarske subjekte s kojima ne smije zaključivati ugovore zbog sprječavanja sukoba interesa.

U veljači 2015. Hrvatski sabor donio je Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020., a u srpnju 2015. Vlada Republike Hrvatske Akcijski plan za 2015. i 2016. U Strategiji je, između ostalog, navedeno da je cilj Strategije spriječiti korupciju, odnosno upravljati njezinim rizicima, da je javna nabava jedna od najkritičnijih gospodarskih aktivnosti s obzirom na korupcijske rizike te da u odnosu na provedbu Zakona o javnoj nabavi postoje rizici u svim fazama postupka javne nabave. Također, navedeno je da troškovi javne nabave u području prometne infrastrukture mogu biti iznimno visoki, a samim time i potencijalni uzročnici nezakonitih radnji. Država ulaže velika sredstva u prometnu infrastrukturu, stoga je nužno osigurati transparentnost ulaganja.

II. CILJEVI I PODRUČJE REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili provjeriti:

- je li sustav javne nabave u Društvu učinkovit
- je li postojala stvarna potreba za određenom nabavom te
- jesu li rezultati provedenih postupaka omogućili postizanje zadovoljavajuće vrijednosti za uloženi novac.

Sustav nabave ocjenjuje se kao učinkovit kod društava koja su dobro organizirala planiranje nabave, koja upravljaju postupcima nabave u skladu s propisima i svojim općim aktima te koja primjereno prate ostvarenje i provedbu ugovora. Ovu ocjenu mogu dobiti i društva kod kojih su utvrđene određene slabosti i propusti koje ne utječu značajno na učinkovitost sustava javne nabave. Sustav nabave je učinkovit, pri čemu je potrebna određena poboljšanja ako su utvrđene određene slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog rizika. Sustav nabave nije učinkovit te su potrebna značajna poboljšanja ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog i vrlo visokog rizika.

Sustav nabave nije učinkovit i ciljevi nabave nisu postignuti ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se više od tri dane preporuke mogu odnositi na područja vrlo visokog rizika te grubo nepoštivanje propisa i općih akata kojima je uređen sustav nabave. Područja visokog rizika su područja za koja je ocijenjeno da se radi o značajnim slabostima za koja je potrebna pravodobna reakcija uprave. Područja vrlo visokog rizika su područja kod kojih je ocijenjeno da je potrebna žurna reakcija uprave, jer se radi o ozbiljnim slabostima unutarnjih kontrola ili pitanjima upravljanja rizicima.

Područje revizije je određeno na temelju broja zaključenih ugovora o nabavi i njihove vrijednosti, ocjeni rizika, objavljenih napisa u medijima te interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava javne nabave u Društvu, jer se radi o društvu u vlasništvu Republike Hrvatske i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Društva. Revizija je obavljena za razdoblje od 2013. do 2015.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U fazi planiranja revizije su pribavljene informacije o načinu na koji sustav nabave funkcionira. Uspoređena je usklađenost dokumentacije o nabavi s propisima i općim aktima. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije sustava nabave te zapisnika sa sastanaka povjerenstva za izbor najpovoljnije ponude, provjereno je jesu li zaposlenici zaduženi za nabavu i drugi sudionici sa svim ponuditeljima jednako postupali. Istražene su moguće sumnje na neprimjerenu provedbu i neusklađenost sa zahtjevima sustava nabave. Za odstupanje od pravila i procedura postupaka nabave identificirana tijekom obavljanja revizije, provjereno je jesu li prijavljena i riješena na odgovarajući način. Provjereno je, je li bilo žalbi na postupke nabave i kako su riješene. Izravnim dokaznim postupcima su ispitani zapisi i dokumentacija radi provjere dobavljača kojima je dodijeljena vrijednosno značajna količina poslova te cijene koje nadilaze tržišne ili očekivane tržišne cijene, osobito pri kupnji velikih količina.

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja:

- Je li planiranje javne nabave dobro organizirano?
- Je li upravljanje postupcima nabave bilo učinkovito?
- Je li Društvo nakon zaključivanja ugovora o nabavi vodilo računa o zaštiti svojih interesa?

IV. JAVNA NABAVA

Javna nabava predstavlja značajan proces u poslovanju Društva, a unaprjeđenje sustava javne nabave ima izravan utjecaj na ekonomičnost, učinkovitost i zakonitost provedbe postupaka javne nabave. Društvo je kao sektorski naručitelj obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi.

Planiranje javne nabave

Planiranje javne nabave je proces, kojim se određuju ciljevi, načini njihova ostvarenja te dinamika javne nabave. Temelji se na istraživanju i određivanju stvarnih potreba kao i procjeni uvjeta okruženja od utjecaja na nabavu.

Prema odredbama članka 20. Zakona o javnoj nabavi, naručitelj donosi plan nabave za proračunsku ili poslovnu godinu koji sadrži najmanje sljedeće podatke: predmet nabave, evidencijski broj nabave, procijenjenu vrijednost nabave ako je poznata, vrstu postupka javne nabave, uključujući i postupak zaključenja ugovora o javnim uslugama iz Dodatka II. B Zakona o javnoj nabavi, zaključuje li se ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, planirani početak postupka i planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Za predmete nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn, a manja od 70.000,00 kn (do 30. studenoga 2013.) odnosno 200.000,00 kn za robu i usluge te 500.000,00 kn za radove (od 30. studenoga 2013.), u plan nabave se unose podaci o predmetu nabave i procijenjenoj vrijednosti nabave. Ako je potrebno, naručitelj može izmijeniti i dopuniti plan nabave, a sve izmjene i dopune moraju biti vidljivo naznačene u odnosu na osnovni plan.

Planove poslovanja za 2013., 2014. i 2015. usvojio je nadzorni odbor Društva. Planovi nabave su sastavljeni u funkciji ostvarenja ciljeva poslovanja. Prema pisanom obrazloženju, planiranje nabave obavlja služba za pravne, opće i poslove upravljanja osobljem na temelju plana poslovanja odobrenog od nadzornog odbora. Plan nabave te izmjene i dopune plana nabave odobrava direktor Društva. Procijenjena vrijednost nabave se utvrđuje na temelju prethodno provedenih postupaka nabave, prethodnih troškova i dostupnih cijena na tržištu. Društvo je istraživalo tržište nabave i pribavilo informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti. Utvrđeni su mogući rizici u provedbi postupaka javne nabave. Prijedloge odnosno potrebe za nabavom službi za pravne, opće i poslove upravljanja osobljem dostavljaju ovlaštene osobe drugih službi Društva prije usvajanja plana poslovanja za iduću godinu, odnosno plana nabave vodeći računa o opravdanosti nabave prema vrsti i količini predmeta nabave. Društvo je razmatralo i odgovarajuće ocjenjivalo druga moguća rješenja pri nabavi. Pri provođenju restrukturiranja Društva kroz program mjera za postizanje financijske stabilnosti uprava je donijela mjere koje se odnose na racionaliziranje i učinkovito upravljanje sustavom javne nabave.

Društvo je redovito pribavljalo izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave.

Planovima nabave od 2013. do 2015. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 25.649.550,00 kn (2013. je planirana nabava u vrijednosti 16.159.550,00 kn, 2014. u vrijednosti 5.992.000,00 kn i 2015. u vrijednosti 3.498.000,00 kn. Planovi nabave Društva za 2013., 2014. i 2015. sadrže elemente propisane Zakonom o javnoj nabavi. Pojedine nabave nisu obavljene u skladu s donesenim godišnjim planovima nabave što se odnosi na provođenje postupka nabave koji za pojedine predmete nabave nisu bili predviđeni planom nabave. Planom nabave za 2015. planirano je ustupanje radova prve faze na rekonstrukciji putničke zgrade procijenjene vrijednosti nabave u iznosu 1.700.000,00 kn, a provedeno je ustupanje ukupnih radova na rekonstrukciji putničke zgrade procijenjene vrijednosti nabave u iznosu 22.000.000,00 kn. Isto tako, planom nabave za 2013. planirano je ustupanje radova na izgradnji zgrade zračne luke (nadogradnja i rekonstrukcija putničke zgrade) procijenjene vrijednosti 5.500.000,00 kn, a provedeno je ustupanje radova izvođenja građevinskih radova na putničkoj zgradi procijenjene vrijednosti nabave u iznosu 1.500.000,00 kn. Planom nabave za 2013. nije planiran, a proveden je pregovarački postupak bez prethodne objave nabave isporuke i implementacije programskih paketa za održavanje i upravljanje zračnom lukom procijenjene vrijednosti 385.000,00 kn.

Pojedini predmeti nabave su bili predviđeni planom nabave, a postupci nisu provedeni niti su robe, radovi i usluge u promatranom razdoblju nabavljeni ili su nabavljeni po postupku za nabavu bagatelne vrijednosti (otvoreni postupci nabave rasvjete u zračnim lukama, električnog viličara, strojeva za pometanje poletno-sletne piste, rendgenske naprave, rashladne opreme i opreme za zamrzavanje, polica, usluge ispitivanja nosivosti, projekta i tehničke dokumentacije za proširenje putničke zgrade, radova na rekonstrukciji kotrljače s nagaznom vagom, radova na sanaciji operativnih površina zračne luke i radova bojanja horizontalnih oznaka na operativnim površinama zračne luke iz 2013. te nabava vozila za vuču kolica i kolica, radova na rekonstrukciji putničke zgrade i usluga na području sigurnosti iz 2014. ukupne procijenjene vrijednosti 6.515.250,00 kn).

Planovi nabave za 2013., 2014. i 2015. nisu objavljeni na mrežnim stranicama Društva. S obzirom da je Društvo sektorski naručitelj, nije bilo obvezno objaviti plan nabave na mrežnim stranicama.

Društvo ne prati ostvarenje plana nabave. Nema pisanih procedura kojima bi bilo uređeno planiranje nabave odnosno propisano tko je zadužen za sastavljanje plana nabave u okviru koje službe te tko odobrava plan nabave. Također nije uređeno tko je zadužen za praćenje ostvarenja plana nabave.

Upravljanje postupcima javne nabave

Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave te internim aktima Društva.

Javna nabava započinje u službi za opće, pravne i poslove upravljanja osobljem izradom odluke o pripremi i provedbi postupaka kojom naručitelj imenuje ovlaštene predstavnike i određuje njihove obveze i ovlasti u postupku javne nabave. U članove povjerenstva su birana tri zaposlenika Društva, od kojih jedan ima važeći certifikat u području javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. U okviru službe za opće, pravne i poslove upravljanja osobljem, za svaki postupak javne nabave je pripremljen tekst dokumentacije za nadmetanje zajedno sa zaposlenicima drugih službi, vođen upisnik zaprimljenih ponuda, sastavljen zapisnik o postupku otvaranja ponuda i zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda, pripremljen tekst odluke o odabiru najpovoljnije ponude, a tekst ugovora je usuglašen sa zaposlenicima drugih službi. Služba za opće, pravne i poslove upravljanja osobljem je obavljala poslove vezane uz objave u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske. U provedbi javne nabave nisu korištene usluge vanjskih stručnih suradnika.

U pozivima za nadmetanje rokovi za javno otvaranje ponuda su bili određeni u skladu s odredbom članka 62. Zakona o javnoj nabavi. U okviru roka za dostavu ponuda su zaprimane ponude i upisivane u upisnik ponuda kronološkim redom i s adresom ponuditelja. Zapisnici o postupku javnog otvaranja ponuda sadrže sve potrebne podatke propisane odredbama članka 22. Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama (Narodne novine 10/12). Dokumentacija za nadmetanje sastavljena je na jasan, razumljiv i nedvojbena način čime je sudionicima javne nabave omogućeno podnošenje usporedivih ponuda. Ovlašteni predstavnik Društva (predstavnik s važećim certifikatom u području javne nabave) potencijalnim ponuditeljima na njihova pitanja za objašnjenjem dao odgovore bez odlaganja i na jednak način.

Nakon završetka postupka javnog otvaranja ponuda, sastavljeni su zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda koji su sadržavali sve potrebne podatke propisane odredbama članka 23. Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama. Zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda sadrže analizu primljenih ponuda vezano uz predmet nabave i tehničke specifikacije, analitički prikaz traženih i danih dokumenata na temelju kojih se utvrđuje postoje li razlozi isključenja ponuditelja (dokaz o nekažnjavanju, dokazi pravne i poslovne sposobnosti, dokazi tehničke i stručne sposobnosti ponuditelja i drugih uvjeta navedenih u dokumentaciji za nadmetanje), rangiranje ponuda prema kriteriju odabira te naziv ponuditelja s kojim se namjerava zaključiti ugovor o javnoj nabavi. Kriterij odabira najpovoljnije ponude u svim provedenim postupcima javne nabave bila je najniža cijena. Kod nabave roba, radova i usluga na temelju otvorenih postupaka javne nabave, cijene odabranih ponuditelja bile su manje od cijena drugih prihvatljivih ponuditelja jednakih roba, radova i usluga. Društvo je osiguralo povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje. Isto tako je ograničen pristup dokumentaciji samo za ovlaštene osobe Društva. Uspostavljen je registar primljene dokumentacije, numerirani su svi dokumenti i uspostavljeno je središnje mjesto pohranjivanja dokumentacije.

Uprava Društva je u skladu s dokumentacijom za nadmetanje (90 dana od isteka roka za dostavu ponuda) donosila odluke o odabiru najpovoljnije ponude koje sadrže sve potrebne podatke propisane odredbama članka 97. Zakona o javnoj nabavi. Nakon proteka roka mirovanja od deset dana, zaključivani su ugovori o nabavi ili okvirni sporazumi u skladu s ponudama. Društvo je nakon donošenja odluka o odabiru obavještavalo ponuditelje i širu javnost o rezultatima nadmetanja. Rokovi dostave roba, izvođenja radova i pružanja usluga su realno utvrđeni.

Aktom Društva o sistematizaciji radnih mjesta su navedene obveze zaposlenika vezane uz područje javne nabave. U sistematizaciji radnih mjesta je navedeno da se poslovi na provođenju postupaka javne nabave obavljaju u službi za pravne, opće i poslove upravljanja osobljem, a poslovi nabave u komercijalno-financijskom sektoru odnosno službi za komercijalu i marketing. Društvo općim aktom nije uredilo način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka javne nabave. Navedenim aktom bi se uredio način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i drugim propisima koji uređuju javnu nabavu, a što bi bilo potrebno u svrhu razvijanja i jačanja sustava kontrola u području javne nabave.

U tablici broj 1 daju se podaci o javnoj nabavi od 2013. do 2015., prema podacima iz izvješća dostavljenim središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave.

Tablica broj 1

Javna nabava od 2013. do 2015.

u kn

Redni broj	Godina	Ukupna vrijednost javne nabave	Vrijednost nabave po provedenim otvorenim postupcima	Udjel (u %)	Vrijednost nabave po provedenim pregovaračkim postupcima	Udjel (u %)
	1	2	3	4(3/2)	5	6(5/2)
1.	2013.	6.437.787,00	5.960.412,00	92,6	477.375,00	7,4
2.	2014.	1.256.692,00	0,00	-	1.256.692,00	100,0
3.	2015.	21.760.832,00	21.760.832,00	100,0	0,00	-
Ukupno		29.455.311,00	27.721.244,00	94,1	1.734.067,00	5,9

Društvo u pravilu primjenjuje otvoreni postupak javne nabave koji omogućuje najveću konkurenciju u danim okolnostima. Od 2013. do 2015. je zaključeno 12 ugovora i okvirnih sporazuma o javnoj nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 29.455.311,00 kn. U 2013. je u odnosu na planiranu vrijednost nabave roba, radova i usluga prema planu nabave, a koje se provode u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi ostvareno 42,9 % od planiranih nabava, u 2014. je ostvareno 29,0 %, a u 2015. je ostvareno 989,1 %. Na temelju internog Pravilnika o provođenju postupaka nabave robe, usluga i radova za koje ne postoji obveza primjene Zakona o javnoj nabavi u 2014. i 2015. provedene su nabave ispod zakonskog praga (bagatelne nabave) roba, radova i usluga u vrijednosti 5.178.978,00 kn. Od 2013. do 2015. poništen je jedan postupak nabave odlukom naručitelja. Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave je podnesena jedna žalba od koje je odustao ponuditelj.

Od ukupno provedenih, revizijom je obuhvaćeno deset postupaka javne nabave roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 27.742.547,00 kn ili 94,2 % vrijednosti zaključenih ugovora, od čega se na nabavu radova odnosi 21.909.425,00 kn ili 79,0 %, usluga 3.726.830,00 kn ili 13,4 % i roba 2.106.292,00 kn ili 7,6 %. Provedeno je sedam otvorenih postupaka nabave u vrijednosti 26.008.480,00 kn, dva pregovaračka postupka bez prethodne objave u vrijednosti 875.899,00 kn te jedan postupak zaključenja ugovora o javnim uslugama iz Dodatka II. B Zakona o javnoj nabavi u vrijednosti 858.168,00 kn. Vrijednosno najznačajnije nabave u promatranom razdoblju odnose se na nabavu radova na rekonstrukciji putničke zgrade u iznosu 20.503.120,00 kn, dugoročnog kredita za financiranje trajnih obrtnih sredstava u iznosu 1.862.642,00 kn te građevinskih radova na putničkoj zgradi u iznosu 1.406.306,00 kn.

Državni ured za reviziju je obavio financijsku reviziju poslovanja Društva za 2011. te dao naloge u vezi javne nabave koji se odnose na donošenje plana nabave, nabavu roba bez primjene propisanih postupaka javne nabave te dostavljanje izvješća središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave. Do vremena obavljanja revizije postupljeno je prema danim nalogima.

Zaštita interesa društva

Društvo kontrolira izvršenje ugovora o javnoj nabavi. Ugovori su zaključeni u skladu s ponudama, a u uvjetima ugovora nije bilo promjena kojima bi bili omogućeni duži rokovi isporuke i više cijene roba, radova i usluga. Ugovori sadrže odredbe o rizicima i načinu na koji se njima treba upravljati. Utvrđene su ugovorne kazne za neispunjavanje ugovorenih rokova. Isto tako su ugovorena jamstva za uredno ispunjenje ugovora. Za realizaciju i praćenje predmeta nabave u skladu s dokumentacijom za nadmetanje i zaključenom ugovoru su zadužene ovlaštene osobe službi. Za realizaciju građevinskih radova se koriste usluge građevinskih inženjera koji obavljaju kontrolu kvalitete izvedenih radova. Robe, radovi i usluge su nabavljene od odabranih dobavljača u skladu s ugovorenim količinama i cijenama. Društvo je obavljalo plaćanja u skladu s odredbama ugovora. Kao sredstva osiguranja su pribavljane garancije banke.

Društvo nije donijelo procedure kojima bi se uredila područja praćenja ugovora te kontrola kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga. Nije se ocjenjivao način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorne kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

Obveza vođenja registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, ažuriranja podataka najmanje svakih šest mjeseci te objava registra na mrežnim stranicama je određena odredbama članka 21. Zakona o javnoj nabavi. Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma je objavljen na mrežnim stranicama Društva. Društvo nema unutarnju reviziju organiziranu kao samostalnu organizacijsku jedinicu.

Društvo, u skladu s odredbama Zakona o računovodstvu (Narodne novine 78/15 i 134/15) i Zakona o reviziji (Narodne novine 146/05, 139/08 i 144/12), angažira neovisno revizorsko društvo radi revizije godišnjih financijskih izvještaja i nadzora nad računovodstvenom politikom.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Društva.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave i zaštitu interesa Društva.

1. Planiranje javne nabave

1.1. Planom nabave za razdoblje od 2013. do 2015. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 25.649.550,00 kn, od čega u 2013. nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 16.159.550,00 kn, u 2014. u vrijednosti 5.992.000,00 kn te u 2015. u vrijednosti 3.498.000,00 kn. Društvo ne prati ostvarenje plana nabave. Nema pisanih procedura kojima bi bilo uređeno planiranje nabave odnosno propisano tko je zadužen za sastavljanje plana nabave u okviru koje službe te tko odobrava plan nabave. Također nije uređeno tko je zadužen za praćenje ostvarenja plana nabave. Pojedine nabave nisu obavljene u skladu s donesenim godišnjim planovima nabave što se odnosi na provođenje postupka nabave koji za pojedine predmete nabave nisu bili predviđeni planom nabave. Planom nabave za 2015. planirano je ustupanje radova prve faze na rekonstrukciji putničke zgrade procijenjene vrijednosti nabave u iznosu 1.700.000,00 kn, a provedeno je ustupanje ukupnih radova na rekonstrukciji putničke zgrade procijenjene vrijednosti nabave u iznosu 22.000.000,00 kn. Isto tako, planom nabave za 2013. planirano je ustupanje radova na izgradnji zgrade zračne luke (nadogradnja i rekonstrukcija putničke zgrade) procijenjene vrijednosti 5.500.000,00 kn, a provedeno je ustupanje radova izvođenja građevinskih radova na putničkoj zgradi procijenjene vrijednosti nabave u iznosu 1.500.000,00 kn. Planom nabave za 2013. nije planiran, a proveden je pregovarački postupak bez prethodne objave nabave isporuke i implementacije programskih paketa za održavanje i upravljanje zračnom lukom procijenjene vrijednosti 385.000,00 kn. Pojedini predmeti nabave su bili predviđeni planom nabave, a postupci nisu provedeni niti su robe, radovi i usluge u promatranom razdoblju nabavljeni ili su nabavljeni po postupku za nabavu bagatelne vrijednosti (otvoreni postupci nabave rasvjete u zračnim lukama, električnog viličara, strojeva za pometanje poletno-sletne piste, rendgenske naprave, rashladne opreme i opreme za zamrzavanje, polica, usluge ispitivanja nosivosti, projekta i tehničke dokumentacije za proširenje putničke zgrade, radova na rekonstrukciji kotrljače s nagaznom vagom, radova na sanaciji operativnih površina zračne luke i radova bojanja horizontalnih oznaka na operativnim površinama zračne luke iz 2013. te nabava vozila za vuču kolica i kolica, radova na rekonstrukciji putničke zgrade i usluga na području sigurnosti iz 2014. ukupne procijenjene vrijednosti 6.515.250,00 kn).

Državni ured za reviziju predlaže donijeti procedure kojima će biti uređeno donošenje plana nabave. Predlaže više pozornosti posvetiti izradi plana nabave kako bi se provodili postupci javne nabave u skladu s donesenim planom. Također predlaže pratiti ostvarenje plana nabave.

1.2. *Društvo je prihvatilo preporuke Državnog ureda za reviziju. Navodi da je već započeo proces donošenja procedura kojima će biti uređeno donošenje plana nabave odnosno u tijeku je izrada Sustava financijskog upravljanja i kontrole u kojemu su obuhvaćene sve bitne procedure i postupci u Društvu, pa tako i izrada plana nabave te praćenja ostvarenja plana nabave.*

2. Upravljanje postupcima javne nabave

2.1. Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave te internim aktima Društva. Prema aktu Društva o sistematizaciji radnih mjesta, poslovi na provođenju postupaka javne nabave obavljaju se u službi za pravne, opće i poslove upravljanja osobljem, a poslovi nabave u komercijalno-financijskom sektoru odnosno službi za komercijalu i marketing. Društvo općim aktom nije uredilo način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka javne nabave. Navedenim aktom bi se uredio način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i drugim propisima koji uređuju javnu nabavu, a što bi bilo potrebno u svrhu razvijanja i jačanja sustava kontrola u području javne nabave.

Državni ured za reviziju predlaže općim aktima urediti provedbu postupaka javne nabave.

2.2. *Društvo je prihvatilo preporuku Državnog ureda za reviziju.*

3. Zaštita interesa Društva

3.1. Društvo vodi registar ugovora i okvirnih sporazuma sa svim propisanim elementima. Kontrolira se izvršenje ugovora o javnoj nabavi. Za realizaciju i praćenje predmeta nabave u skladu s dokumentacijom za nadmetanje i zaključenom ugovoru su zadužene ovlaštene osobe službi. Robe, radovi i usluge su nabavljene od odabranih dobavljača u skladu s ugovorenim količinama i cijenama. Za slučaj kašnjenja izvođenja radova te isporuku roba i usluga su ugovarane kazne. Društvo je obavljalo plaćanja u skladu s odredbama ugovora. Nije donijelo procedure kojima bi se uredila područja praćenja ugovora te kontrola kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga. Nije ocjenjivalo način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorne kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

Državni ured za reviziju predlaže općim aktima urediti područje praćenja ugovora te kontrole kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga. Predlaže ocjenjivati način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorne kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

3.2. *Društvo je prihvatilo preporuke Državnog ureda za reviziju.*

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE

Društvo je odgovorno za učinkovitu javnu nabavu te za provođenje postupaka javne nabave u skladu sa zakonima i drugim propisima koji reguliraju postupke javne nabave.

Planom nabave za razdoblje od 2013. do 2015. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 25.649.550,00 kn, od čega u 2013. nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 16.159.550,00 kn, u 2014. u vrijednosti 5.992.000,00 kn te u 2015. u vrijednosti 3.498.000,00 kn. Planove poslovanja za 2013., 2014. i 2015. usvojio je nadzorni odbor Društva. Planovi nabave su sastavljeni u funkciji ostvarenja ciljeva poslovanja. Planovi nabave nisu objavljeni na mrežnim stranicama Društva s obzirom da sektorski naručitelji prema odredbama Zakona o javnoj nabavi nemaju obvezu objavljivanja. Planovi nabave su sastavljeni u funkciji ostvarenja ciljeva poslovanja u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, odnosno sadrže propisane podatke. Procijenjena vrijednost nabave se utvrđuje na temelju prethodno provedenih postupaka nabave, prethodnih troškova i dostupnih cijena na tržištu. Prikupljanje prijedloga nabave dostavljaju ovlaštene osobe službi prije usvajanja plana poslovanja za iduću godinu, odnosno plana nabave vodeći računa o opravdanosti nabave prema vrsti i količini predmeta nabave. Društvo ne prati ostvarenje plana nabave. Nema pisanih procedura kojima bi bilo uređeno planiranje nabave odnosno propisano tko je zadužen za sastavljanje plana nabave u okviru koje službe te tko odobrava plana nabave. Također nije uređeno tko je zadužen za praćenje ostvarenja plana nabave. Pojedine nabave nisu obavljene u skladu s donesenim godišnjim planovima nabave što se odnosi na provođenje postupka nabave koji za pojedine predmete nabave nisu bili predviđeni planom nabave. Pojedini predmeti nabave su bili predviđeni planom nabave, a postupci nisu provedeni niti su robe, radovi i usluge u promatranom razdoblju nabavljeni ili su nabavljeni po postupku za nabavu bagatelne vrijednosti.

Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave te internim aktima Društva. Važeći certifikat iz područja javne nabave ima jedan zaposlenik Društva. U većini slučajeva Društvo je provodilo otvorene postupke javne nabave. Pregovarački postupak proveden je za nabavu isporuke i implementacije programskih paketa za održavanje i upravljanje zračnom lukom i rabljenog odleđivača zrakoplova, a postupak sklapanja ugovora o javnim uslugama iz Dodatka II. B za usluge tjelesne zaštite osoba i imovine. Ugovori su zaključivani u skladu s ponudama. Pregled i ocjenu ponuda obavljaju ovlaštene predstavnici naručitelja. Zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda sadrže analizu ponuda koja je jasna i pregledna te iz koje je vidljivo jesu li ponuditelji zadovoljili uvjete propisane dokumentacijom za nadmetanje odnosno jesu li dostavili dokaze o pravnoj i poslovnoj sposobnosti, financijskoj sposobnosti te tehničkoj i stručnoj sposobnosti. Kriterij odabira je bila najniža cijena. Kod nabave roba, radova i usluga na temelju otvorenih postupaka javne nabave, cijene odabranih ponuditelja su bile manje od cijena drugih dobavljača jednakih roba, radova i usluga. Rokovi isporuke roba, obavljanja radova te pružanja usluga su realno utvrđeni. Društvo nema pisane procedure kojima bi bila detaljno i jasno određena provedba postupaka javne nabave.

Nabava roba, radova i usluga se obavlja od izabranih dobavljača odnosno izvoditelja radova prema ugovorenim količinama i cijenama. Za slučaj nepoštivanja rokova izvođenja radova te isporuke roba i usluga su ugovarane kazne. Izvedenim radovima te nabavljenom robom i opremom je poboljšana kvaliteta usluge. Društvo je obavljalo plaćanja u skladu s odredbama ugovora.

Kontrola kvalitete izvedenih radova se obavlja na način da se sastavljaju zapisnici o uočenim nedostacima i propustima. Kao sredstva osiguranja su pribavljane garancije banke. Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma je objavljen na mrežnim stranicama Društva. Društvo nije donijelo procedure kojima bi se uredila područja praćenja ugovora te kontrola kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga. Nije se ocjenjivao način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorne kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da je sustav javne nabave u Društvu bio učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja. Zbog navedenog daje sljedeće preporuke:

- donijeti pisane procedure za planiranje nabave
- više pozornosti posvetiti izradi plana nabave na način da predviđeni postupci nabave budu provedeni u skladu s planom nabave
- pratiti ostvarenje plana nabave
- općim aktom detaljnije urediti način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka javne nabave
- donijeti procedure kojima bi se uredila područja praćenja ugovora te kontrola kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga
- ocjenjivati način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorne kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se izvršenjem navedenih naloga povećala usklađenost poslovanja Društva sa zakonima i drugim propisima, ušteda sredstava te transparentnost i učinkovitost sustava javne nabave.